

Tilburg University

## Geleghenheidswetgeving en beïnvloeding van rechterlijke procedures in het licht van het EVRM

Jasiak, A.

*Published in:*  
Europa en de toekomst van de nationale wetgever

*Publication date:*  
2008

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Jasiak, A. (2008). Geleghenheidswetgeving en beïnvloeding van rechterlijke procedures in het licht van het EVRM. In J. Schooten, & R. Gestel (Eds.), *Europa en de toekomst van de nationale wetgever* (pp. 91-110). Wolf Legal Publishers (WLP).

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Gelegenheidswetgeving en beïnvloeding van rechterlijke procedures in het licht van het EVRM

*Anna Jasiak*

## 1 Inleiding: afbakening onderzoek

In de jaren negentig en ook daarna heeft een aantal bijzondere wetten en regelingen tot een boeiende discussie over het fenomeen ‘gelegenheidswetgeving’ geleid.<sup>1</sup> Ten behoeve van deze bijdrage wordt dit begrip gedefinieerd als impulsieve wetgeving die aangenomen wordt voor één concreet geval (ook: ad hoc wetgeving). Daarbij wordt een eenmalige uitzondering op de algemene regels gemaakt, of worden de algemene regels voor één concreet geval gewijzigd wanneer het politiek gewenste resultaat in dat ene concrete geval niet met deze algemene, reeds bestaande regels kan worden bereikt.

In het vervolg van deze bijdrage wordt in § 2 een aantal Nederlandse voorbeelden van wetten gegeven die als gelegenheidswetten werden bestempeld. Ondanks de negatieve bijklank van de term gelegenheidswetgeving en de kritiek daarop, zoals zal blijken uit de voorbeelden, is in Nederland nog nauwelijks onderzocht hoe te oordelen over gelegenheidswetten. Waar liggen nu precies de rechtsstatelijke grenzen van de wetgevende macht wanneer de wetgever dit soort wetten uitvaardigt? In Nederland kennen we geen constitutionele toetsing van wetten aan de Grondwet. Er bestaat daarom niet of nauwelijks jurisprudentie over de toelaatbaarheid van gelegenheidswetgeving in het licht van de grondwettelijke waarborgen en rechtsstatelijke beginselen waarmee (ook) de wetgever rekening mee heeft te houden. Wel gelden voor de Nederlandse wetgever de eisen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en deze kunnen ook op het nationaal niveau worden geëffectueerd.

Het is daarom interessant om, zoals in § 3 wordt uiteengezet, te kijken naar de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

---

<sup>1</sup> Zie R.A.J. van Gestel, Incident- of gelegenheidswetgeving: balanceren op het smalle koord van de Trias Politica, *Tijdschrift voor Privaatrecht* 2004, nr. 4, p. 1667-1715. R.A.J. van Gestel, De wetmatigheid van wetgeving, *Themis* 2005, nr. 6, p. 282-292. Ph. Eijlander, Gelegenheidswetgeving. Een rechtstaat onwaardig?, *Ars Aequi*, 2004, nr. 7/8, p. 484-490. Ph. van den Biesen, Gelegenheidswetgeving, *Milieu en Recht* 2002, nr. 2, p. 25.

(EHRM) en de grenzen die het Hof op basis van het EVRM aan de nationale wetgeving/wetgever stelt. Het EHRM heeft namelijk op verschillende punten een duidelijk standpunt ingenomen ten aanzien van het uitvaardigen van impulsieve wetten (die zowel voor één concreet geval alsook voor een aantal gevallen van hetzelfde type worden aangenomen).<sup>2</sup> Het gaat hier om wetten die impulsief in lopende rechterlijke procedures ingrijpen met de bedoeling de uitkomst van deze procedures voor de staat gunstig te beïnvloeden. Deze bijdrage beperkt zich dan ook tot deze bijzondere soort wetgeving en tot de beperkingen die het EVRM in dit opzicht aan de wetgever oplegt. Onderzocht wordt het standpunt van het EHRM met betrekking tot wetgevend ingrijpen in lopende zaken waar de staat één der partijen is. Daarbij zijn vooral drie arresten van wezenlijk belang, te weten *Stran Greek Refineries*, *Building Societies* en *Zielinski*. Ze vormen het fundament van de doctrine en worden daarom besproken. De volgorde, waarin ze worden behandeld laat zien hoe deze doctrine zich heeft ontwikkeld. Zowel op basis van deze drie zaken, alsook andere zaken waarin het EHRM de doctrine heeft verfijnd, wordt uiteindelijk aangegeven welke rechtsstatelijke beperkingen op grond van het EVRM in dit opzicht voor de wetgever gelden.

In § 4 wordt de bijdrage afgesloten met enkele conclusies inhoudende een voorstel voor toekomstig onderzoek.

## 2 Nederlandse voorbeelden

Als een beroemd voorbeeld van gelegenheidswetgeving fungeert inmiddels de Vergunningwet Westerschelde.<sup>3</sup> Met deze wet heeft de wetgever door middel van een opmerkelijk te noemen handelswijze getracht te voldoen aan internationale verplichtingen van de Nederlandse staat jegens buurland België betreffende de uitdieping van de Westerschelde.<sup>4</sup> Nadat de Raad van State de verleende vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren had vernietigd wegens het ontbreken van de tweede verplichte vergunning op grond van de Wet milieubeheer,<sup>5</sup> kwam de regering name-

---

<sup>2</sup> In dit opzicht heeft de doctrine van het EHRM een breder bereik.

<sup>3</sup> *Stb.* 1997, 258.

<sup>4</sup> Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, *Trb.* 1995, 51.

<sup>5</sup> De Wvo-vergunning werd vernietigd, omdat de tweede verplichte vergunning o.g.v. de

lijk met een creatieve oplossing. In plaats van de nieuwe vergunningen te verlenen en tijdrovende en zware procedures te moeten doorlopen, zoals het uitvoeren van een milieueffectbeoordeling, is de benodigde vergunning voor werken in de Westerschelde in de vorm van een ad hoc wet verleend. Het wetsvoorstel (en daarna de wet) heeft tot fundamentele kritiek in de juridische literatuur geleid. Verschuuren zette de kritiekpunten als volgt op een rij.<sup>6</sup> Om te beginnen heeft de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving verwezen naar het staatsrechtelijke beginsel van de scheiding van machten. Zij wees erop dat wetgeving niet bedoeld is om regels voor individuele gevallen te stellen. Wetgeving zou algemene regels moeten bevatten. In dit geval heeft de wetgever een uitvoeringsbesluit genomen, wat normaliter tot de bevoegdheden van bestuursorganen behoort.<sup>7</sup> Men kan ook beweren dat de wetgever tevens in het domein van de rechter is getreden, door de uitspraak van de Raad van State in feite te ‘overrulen’. Bovendien tastte de wet, aldus de Staatscommissie, het gelijkheidsbeginsel aan: voor andere projecten bleven de zware eisen van de milieuwetgeving gewoon bestaan. Verder zou ook sprake zijn van strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel wanneer de wetgever steeds op ad hoc basis van de algemene, door hem zelf opgestelde regels afwijkt. Daarnaast zou de wet ook de inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers beperken. De vergunning kon namelijk door de rechter niet op de gebruikelijke wijze worden getoetst, omdat deze bij wet werd verleend. Tot slot wijst Verschuuren op mogelijke strijdigheid met de EG-recht en in het bijzonder het assimilatiebeginsel, het effectiviteitsbeginsel en de plicht tot milieueffectbeoordeling.

Na de Vergunningwet Westerschelde volgden meer gelegenheidswetten, zoals de wijziging van de Mediawet met het oog op verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep.<sup>8</sup> Volgens de Raad van State zou deze wet enkel zijn bedoeld om BNN te bevoordelen (het be-

---

Wet milieubeheer (Wm-vergunning) per abuis niet werd aangevraagd. Zonder de Wm-vergunning is de Wvo-vergunning nietig. Zie de coördinatieregeling tussen de Wvo-vergunning en de Wm-vergunning, art. 7b, derde lid, onder a, Wvo en de uitspraak van de Raad van State, ABRvS 14 juni 1996, *Milieu en Recht* 1996, nr. 130, m.nt. Verschuuren.

<sup>6</sup> J.M. Verschuuren, De formele wetgever als uitvoerder: de Vergunningwet Westerschelde en het streven naar een integrale afweging, *Bouwrecht* 1998, nr. 5, p. 361-367.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 1996/97, 25 187, nr. A, p.1-2.

<sup>8</sup> *Stb.* 2004, 668.

houden van BNN in het publieke omroepstelsel, op dat moment nog een aspirant omroepvereniging).<sup>9</sup> Deze bedoeling kon moeilijk worden ontkend: de verlaging van de drempel tot 150.000 leden werd voorgesteld twee jaar nadat de drempel op 300.000 leden was vastgesteld en op het moment waarop het duidelijk werd dat BNN dit aantal leden niet ging halen.<sup>10</sup> Hetzelfde geldt voor de wijziging van de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen in verband met cameraobservatie<sup>11</sup> die geschreven werd om permanent cameratoezicht in de cel van Volkert van der G. mogelijk te maken. Deze wijziging is gekomen één dag na de uitspraak van de Raad voor de Strafrechtstoepassing die de maatregel schorste. Met deze timing lijdt het geen twijfel dat de minister wegens politieke druk direct resultaat in de zaak van Volkert van der G. wilde bereiken.<sup>12</sup>

Deze voorbeelden laten zien dat de Nederlandse wetgever er niet voor terugdeinst ad hoc regels te stellen voor één concreet geval, wanneer de algemene regels het door de politiek gewenste resultaat niet kunnen garanderen.

### 3 Wetgevend ingrijpen in lopende rechtszaken: het EVRM

#### *Stran Greek Refineries*

In de zaak van Stran Greek Refineries<sup>13</sup> gaat het om de bouw van een raffinaderij vlakbij Athene, die mogelijk werd gemaakt door een contract dat Andreadis en zijn bedrijf in 1972 getekend hadden met het militair regime in Griekenland. De staat had echter nagelaten aan zijn verplichtingen te voldoen en belemmerde de uitvoering van het project. De democratische regering die de militaire junta een paar jaar later heeft opgevolgd, heeft het contract uiteindelijk eenzijdig opgezegd.

---

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 29 030, nr.1-2, *Kamerstukken II* 2002/03, 29 030, nr. A, p. 3. Zie ook vooral de kritiek van de Christen Unie tijdens de debatten over het wetsvoorstel: *Handelingen I* 2003/04, 27, p. 1461-1462.

<sup>10</sup> De Staatssecretaris maakte er ook geen geheim van dat het geval van de BNN de aanleiding vormde voor de wetwijziging. *Kamerstukken II*, 2002/03, 29 030, nr. A, p. 4.

<sup>11</sup> *Stcrt.* 2002, 127, p. 8.

<sup>12</sup> Zie kritiek van F. Kuitenbrouwer, Gelegenheidswet voor Volkert van der G, *NRC Handelsblad* 9 juli 2002.

<sup>13</sup> *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, EHRM 9 december 1994, *ECHR Series A*, no. 301-B, p. 64.

Stran Greek Refineries daagde daarom de Griekse staat voor de rechter wegens het niet nakomen van de overeenkomst. Daarbij heeft het bedrijf een aanzienlijke financiële compensatie gevorderd. Het Griekse Arbitragehof heeft een dergelijke compensatie toegewezen.<sup>14</sup> Ook in de daaropvolgende rechterlijke procedures was Stran Greek Refineries steeds de in het gelijk gestelde partij. De staat heeft uiteindelijk de zaak bij de cassatierechter gebracht. De zitting werd oorspronkelijk op 4 mei 1987 gepland, maar de regering vroeg om de verdaging van deze termijn met bijna één maand. In de tussentijd werd een wetsvoorstel voorbereid dat een onmiddellijk effect had in deze concrete zaak. De wet werd een week voor de nieuwe zitting in het Griekse Staatsblad geplaatst. Artikel 12 van de wet annuleerde in feite de voor Stran Greek Refineries gunstige uitspraken en maakte een einde aan de lopende procedures inzake het niet nakomen van de overeenkomst. De bepaling luidde:

- ‘1. The true and lawful meaning of the provisions of Artikel 2 § 1 of Law 141/1975 concerning the termination of contracts entered into between 21 April 1967 and 24 July 1974 is that, upon the termination of these contracts, all their terms conditions and clauses, including the arbitration clause, are *ipso jure* repealed and the arbitration tribunal no longer has jurisdiction.
2. Arbitration awards covered by paragraph 1 shall no longer be valid or enforceable.
3. Any principal or ancillary claims against the Greek State, expressed either in foreign or local currency, which arise out of the contracts entered into between 21 April 1967 and 24 July 1974, ratified by statute and terminated by virtue of Law 141/1975, are now proclaimed time-barred.
4. Any court proceedings at whatever level pending at the time of the enactment of this statute, in respect of claims within the meaning of the preceding paragraph, are declared void.’<sup>15</sup>

De Griekse cassatierechter heeft geoordeeld dat het vierde lid van artikel 12, dat zo kort voor de zitting in de Stran Greek Refineries zaak werd aangenomen, bedoeld was om de rechter de mogelijkheid tot beoordelen van de

---

<sup>14</sup> Stran Greek Refineries, par. 13.

<sup>15</sup> Stran Greek Refineries, par. 20.

door het Arbitragehof aan Stran Greek Refineries toegewezen financiële compensatie, te ontnemen. Dat leidde, volgens de cassatierechter, tot schending van het beginsel van de machtscheiding.<sup>16</sup>

De eigenaar van Stran Greek Refineries, de heer Andreadis, klaagde bij het EHRM dat de nieuwe wet in strijd was met het recht op een eerlijk proces zoals gegarandeerd in artikel 6, par. 1 EVRM. Hij beklagde zich erover dat de Griekse wet een ‘inequality of arms’ in de rechterlijke procedures veroorzaakte waar de staat zelf één van de partijen was en het voor de rechter feitelijk onmogelijk maakte om de zaak nog in het voordeel van Stran Greek Refineries te beoordelen.

Bij de beoordeling van artikel 12 van de nieuwe wet heeft het EHRM heel expliciet gekeken naar de omstandigheden waaronder de wet werd aangenomen. De ‘timing’ en de ‘manner’ van het uitvaardigen van artikel 12 gaven de doorslag.<sup>17</sup> Het EHRM concludeerde dat artikel 12 werd aangenomen heel kort voor de geplande zitting en nadat de partijen het advies van de ‘judge-rapporteur’ hadden ontvangen, waarin deze adviseerde het appel van de staat af te wijzen. Bovendien, zoals het EHRM heeft geobserveerd, was artikel 12 toegevoegd aan de algemene wet die een vergelijkbare, maar niet dezelfde materie behandelde en was deze aangenomen op het moment dat de rechterlijke procedure tegen de staat in de Stran Greek Refineries zaak gaande was. Het EHRM was ervan overtuigd dat, gezien het moment waarop artikel 12 werd aangenomen en de manier waarop dat geschiedde, artikel 12 ‘(...) in reality [was] aimed at the applicant company – although the latter was not mentioned by name’. Het EHRM verbood categorisch dergelijke praktijken van de wetgever. Het oordeelde:

‘The principle of the rule of law and the notion of fair trial enshrined in Article 6 preclude *any interference* by the legislature with the administration of justice designed to influence the judicial determination of the dispute. The wording of paragraphs 1 and 2 of Article 12 taken together excluded any meaningful examination of the case (curs. A.J.).’<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Stran Greek Refineries, par. 22.

<sup>17</sup> Zie ook Papageorgiou v. Greece, EHRM 22 oktober 1997, *RJ&D ECHR* 1997-VI, p. 2277.

<sup>18</sup> Stran Greek Refineries, par. 49.

Deze uitzonderlijk strikte toepassing van artikel 6, par. 1 EVRM heeft het Hof vervolgens echter genuanceerd in de zaak van *Building Societies*.

### *Building Societies*

De zaak *Building Societies*<sup>19</sup> betreft een belastingkwestie. Het draait hier om de belastingbetaling door hypotheekbanken in het Verenigd Koninkrijk. Het doel hiervan was het vrijwaren van de investeerders van hypotheekbanken van de verplichting om belasting te betalen over het rentepercentage dat ze van deze banken ontvingen voor het geïnvesteerde geld.<sup>20</sup> De hypotheekbanken hadden deze constructie op vrijwillige basis met de Engelse belastingdienst afgesproken. De betalingen zouden ieder jaar plaatsvinden; het moment van de betaling verschilde echter voor de afzonderlijke hypotheekbanken.

Op een gegeven moment introduceerde de Britse regering een wetsvoorstel (dat uiteindelijk werd aangenomen), dat het harmoniseren van de tijdschema's beoogde voor de belastingbetaling van de hypotheekbanken en de gewone banken. In de praktijk betekende dit echter dat de wet voor de hypotheekbanken een belastinggat had gecreëerd.<sup>21</sup> Dit gat betekende een onbedoelde financiële meevaller voor de hypotheekbanken. Door middel van verschillende regelingen probeerde de Britse staat deze overduidelijk technische fout te corrigeren. De correcties hebben plaatsgevonden op het moment van de rechterlijke procedures tussen de hypotheekbanken en de staat. De laatste corrigerende wettelijke regeling maakte het met terugwerkende kracht zinloos voor de hypotheekbanken om door te gaan met de procedure, waarin zij de in de 'gap period' betaalde belasting terugvorderden.

De drie hypotheekbanken hebben de procedure tegen de Britse staat bij het EHRM gebracht. Ze hebben de schending van artikel 6, par. 1 EVRM en het recht van toegang tot de rechter ingeroepen. Daarvoor heeft de Commissie voor de Rechten van de Mens een advies uitgebracht. De Commissie heeft de uitleg van artikel 6, par. 1 EVRM door het EHRM in de *Stran Greek Refineries* zaak opgevolgd en geoordeeld dat het recht op een eerlijk proces

---

<sup>19</sup> *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*, EHRM 23 oktober 1997, *RJ&D ECHR* 1997-VII, p. 2325.

<sup>20</sup> *Building Societies*, par. 8.

<sup>21</sup> *Building Societies*, par. 16-17.



werd geschonden. Voor de Commissie was het duidelijk dat, gezien het moment van totstandkoming, de nieuwe wetgeving als reactie op de lopende procedures werd aangenomen. De bedoeling van de wetgever is daarbij geweest om de procedures van de drie hypotheekbanken tegen de staat te beëindigen. Ondanks dat de Commissie rechtvaardigingsgronden voor de wet aanwezig achtte (namelijk het corrigeren van de technische fouten van de wet), voelde zij zich gehouden aan de strikte uitleg van artikel 6, par. 1 EVRM door het Hof in de *Stran Greek Refineries* zaak, die geen ruimte liet aan welke rechtvaardiging van het ingrijpen in de rechterlijke procedures door wetgeving dan ook.<sup>22</sup> Het EHRM oordeelde echter anders. Het is voorzichtig teruggekomen van zijn strikte uitleg van de beginselen van de ‘rule of law’ en het recht op een eerlijk proces. Ten eerste oordeelde het Hof dat het effect van de bestreden maatregelen was dat een vroegtijdig einde kwam aan de rechterlijke procedures van de drie klagers tegen de staat. Dit betekende echter niet zonder meer dat het recht op een eerlijk proces was geschonden. De vraag die volgens het EHRM moest worden beantwoord was of de ‘very essence of the right was impaired’, of de staat een ‘legitimate aim’ had en of de inbreuk proportioneel was.<sup>23</sup> Het Hof heeft bij zijn oordeel alle omstandigheden van het geval meegewogen en kwam op grond hiervan o.a. tot de volgende observaties.

Ten eerste handelde de wetgever in het algemeen belang en was het doel van de wetgevende maatregelen het voldoen aan de oorspronkelijke bedoeling van het Parlement. Ten tweede konden de hypotheekbanken verwachten dat de wetgever de technische fouten zou repareren; de fouten waarvan ze als het ware misbruik wilden maken. Ten derde werden de betwiste regels niet enkel met betrekking tot de lopende procedures van de bewuste hypotheekbanken aangenomen. Het betrof alle hypotheekbanken die zich in een vergelijkbare situatie bevonden. De onderhavige hypotheekbanken vormden dus geen speciaal doelwit van de wetgever.<sup>24</sup> Hoewel het EHRM na-

---

<sup>22</sup> Opinie van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in de *Building Societies* zaak, 25 juni 1996, par. 106. De Commissie verwees ook naar de zaak *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, EHRM 20 november 1995, *ECHR* Series A, nr. 332, p. 1.

<sup>23</sup> *Building Societies*, par. 105 met verwijzing naar *Stubbings and Others v. United Kingdom*, EHRM 22 oktober 1996, *RJ&D ECHR* 1996-IV, par. 50.

<sup>24</sup> *Building Societies*, par. 109-111.

drukkelijk zijn standpunt over het met terugwerkende kracht ingrijpen door de wetgever in rechterlijke procedures waar de staat één der partijen was, zoals uitgesproken in de Stran Greek Refineries zaak, herhaalde – zulke maatregelen moeten worden behandeld ‘with the greatest possible degree of circumspection’<sup>25</sup> – oordeelde hij dat wetgevend ingrijpen van dergelijke aard niet altijd verboden is. Dit oordeel baseerde het Hof door, aansluitend op de hierboven genoemde overwegingen, te wijzen op de verschillen met de zaak van Stran Greek Refineries. Deze zaak zou anders zijn, omdat het wetgevend ingrijpen ‘of a much less drastic nature’ was dan in de Griekse zaak, want daar had Stran Greek Refineries reeds negen jaar geprocedeerd en had inmiddels een uitvoerbare rechterlijke beslissing verkregen. De zaak van de hypotheekbanken daarentegen bevond zich pas in het allereerste stadium van de rechterlijke procedure. Bovendien had de staat meer redenen van het dwingend algemeen belang om in de procedures van de hypotheekbanken in te grijpen dan de Griekse wetgever. De zaak van de Building Societies is de eerste zaak waarin het Hof voorzichtig een uitzondering toelaat op het verbod van wetgevend ingrijpen in lopende procedures. Het Hof wijst op de mogelijke rechtvaardiging van een dergelijke uitzonderlijke wettelijke ingreep. Deze is toegestaan wanneer het dwingend algemeen belang daartoe noopt. Het repareren van technische fouten in de wet voldoet aan dit vereiste van het dwingend algemeen belang en is daarom niet in strijd met het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6, par. 1 EVRM.

### *Zielinski*

Terwijl het Hof in de zaak van de hypotheekbanken nog voorzichtig een uitzondering op de in de Griekse zaak geformuleerde regel presenteerde, was het er in de Zielinski e.a. zaak<sup>26</sup> van overtuigd dat deze regel uitdrukkelijk aangepast moest worden. In latere jurisprudentie van het EHRM fungeert deze nieuwe lezing als uitgangspunt.

In de Zielinski zaak heeft de Franse wetgever met terugwerkende kracht ingegrepen in de rechterlijke procedures betreffende de uitleg van de overeenkomst tussen de Franse sociale zekerheidsorganen en de vakbonden.

<sup>25</sup> Building Societies, par. 112 met verwijzing naar Stran Greek Refineries.

<sup>26</sup> Zielinski and Pradal and Gonzales and Others v. France, EHRM 28 oktober 1999, *RJ&D ECHR* 1999-VII, p. 96.

Deze overeenkomst was getekend in Straatsburg in 1953 en voorzag in een speciale bijslag – ‘special difficulties allowance’ oftewel *indemnité de difficultés particulières* ‘IDP’ – die bedoeld was voor werknemers van sociale zekerheidsorganen in bepaalde regio’s in Frankrijk, omdat de toepassing van het locale recht daar bijzonder moeilijk zou zijn. Volgens de overeenkomst bedroeg de bijslag twaalf keer één salarispunt, zoals bepaald in de nationale collectieve overeenkomst. De functies in de sociale zekerheidssector werden op een gegeven moment gereorganiseerd. Dit gaf aanleiding voor de raden van de sociale zekerheidsorganen om de waarde van de speciale bijslag tot twee keer toe te verminderen. Dit leidde tot bezwaren van meer dan honderd werknemers van de sociale zekerheidsorganen gevolgd door de rechterlijke procedures in verschillende Franse rechtbanken. De werknemers eisten de toepassing van de overeenkomst uit 1953 die voor hen gunstiger was. In verschillende rechtbanken hebben de rechters de betaling van de IDP toegewezen, maar ze verschilden in de berekening van de bijslag. Sommige rechters hebben de waarde van twaalf keer één salarispunt als uitgangspunt genomen, terwijl de andere rechters de regel van 3.95 keer één salarispunt hebben toegepast, zoals later veranderd.

Deze lopende procedures met verschillende uitkomsten in het achterhoofd hebbende heeft de regering, bij de beschouwingen over de nieuwe wet betreffende de volksgezondheid en sociale zekerheid, een amendement geïntroduceerd dat bedoeld was om de berekening van de IDP te standaardiseren.<sup>27</sup> Het toegevoegde amendement stelde de basis voor de berekening op 3.95 keer één salarispunt, wat duidelijk ongunstiger was voor de werknemers van de sociale zekerheidsorganen dan de berekeningsbasis zoals vastgesteld in de overeenkomst van 1953. Aan het amendement werd terugwerkende kracht toegekend, maar de wet garandeerde dat de reeds onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraken niet aangetast zouden worden door het nieuwe amendement. Wat de lopende procedures betreft, gaf de wet de rechters echter geen andere mogelijkheid dan het toepassen van de nieuwe berekeningsstandaard.

Een aantal parlementsleden heeft geklaagd bij het Franse Constitutionele Hof dat de wetgever door het ingrijpen in de rechterlijke procedures in strijd

---

<sup>27</sup> Par. 85 van de Franse wet nr. 94-43.

met het beginsel van scheiding van machten handelde.<sup>28</sup> Bovendien klaagden de parlementsleden dat het amendement betreffende het berekeningsmodel voor de *IDP* niets te maken had met het onderwerp van de wet waarin het opgenomen werd. Het Constitutionele Hof oordeelde echter dat er geen sprake was van ongrondwettelijkheid, omdat het amendement de finale rechterlijke beslissingen ongemoeid liet.<sup>29</sup>

Voor het EHRM klaagden Zielinski e.a. dat hun recht op fair trial werd ingeperkt, omdat ze wegens het amendement geen kans meer hadden de zaak te winnen. De nieuwe wetgeving bewerkstelligde dat de uitkomst van de lopende procedures in het voordeel van de staat was.<sup>30</sup> De regering daarentegen beweerde dat de nieuwe wet aangenomen was in het algemeen belang bestaande uit zowel het financiële belang als het belang om de tegenstrijdige uitkomsten van de rechterlijke procedures in verschillende Franse rechtbanken te uniformeren. De wet zou ook a 'legitimate aim' hebben.<sup>31</sup> Bovendien zou de wetgever het recht hebben om de wet te wijzigen tijdens de lopende procedures, zolang er de mogelijkheid van appel bestond en de zaken nog niet definitief werden besloten.

Het Hof heeft eerst aangegeven, dat het in principe niet verboden is voor de wetgever om aan wetten terugwerkende kracht te geven, maar

'the principle of the rule of law and the notion of fair trial enshrined in Article 6 preclude any interference by the legislature – *other than on compelling grounds of the general interest* – with the administration of justice designed to influence the judicial determination of a dispute (cursivering A.J.).'<sup>32</sup>

Het Hof paste deze nieuwe genuanceerde formule toe (zoals gewijzigd naar aanleiding van de Building Societies zaak) op de zaak van Zielinski e.a. Bij de toetsing van de Franse wetgeving is het EHRM weer pragmatisch te werk gegaan. Het betrof daarbij alle omstandigheden waarin de wet werd aange-

---

<sup>28</sup> Zielinski, par. 25.

<sup>29</sup> Zielinski, par. 26.

<sup>30</sup> Zielinski, par. 51.

<sup>31</sup> Zielinski, par. 53.

<sup>32</sup> *Ibid.*

nomen en keek naar ‘effect’, ‘method’ en ‘timing’ van de wet.<sup>33</sup> Dit heeft geleid tot de volgende observaties van het Hof. Ten eerste was het effect van de wet het definitief beslechten van de rechterlijke procedures, waarin de staat één der partijen was. Dit effect werd bereikt door de terugwerkende kracht. Daarbij werden alle andere regelingen (inclusief de collectieve overeenkomst betreffende het *IDP*) die op het moment van de publicatie van de wet bestonden, genegeerd. De manier waarop het bestreden amendement werd aangenomen heeft ook bijgedragen aan de conclusie dat het motief van de Franse wetgever was het beïnvloeden van de lopende procedures.<sup>34</sup> Het werd aangenomen tijdens de debatten over een andere, inhoudelijk niet gerelateerde wet en zeer kort na de voor de klagers gunstige uitspraak van de Besançon Court of Appeal. Het Hof paste ook de rechtvaardigingstest toe en onderzocht of er wellicht sprake was van dwingend algemeen belang dat het ingrijpen kon rechtvaardigen. Het oordeelde echter dat noch het financiële risico van de regering, noch de tegenstrijdigheid van de uitspraken van de Franse rechters de wetgevende interventie met het doel het beïnvloeden van de uitkomst van de lopende procedures konden rechtvaardigen.<sup>35</sup> Het dwingend algemeen belang dat de interventie kon rechtvaardigen was dus niet aanwezig.

### 3.1 De rechtsstatelijke beperkingen van de wetgever volgens het EHRM

De drie bovenbeschreven zaken vormen de bouwstenen van de toetsing die het Hof verricht, wanneer het geconfronteerd wordt met nationale impulsieve wetgeving die in de rechterlijke procedures ingrijpt, en die is bedoeld om de uitkomst van deze procedures te beïnvloeden in het voordeel van de staat. Het toetsingskader vormt dan het recht op fair trial, en in het bijzonder het recht op ‘access to courts’ en ‘equality of arms’ zoals verwoord in artikel

---

<sup>33</sup> Deze pragmatische benadering door het Hof past bij de doelstellingen van het EVRM. Zoals het Hof vaker aangaf: ‘the convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective’, *Multiplex v. Croatia*, EHRM 10 juli 2003, appl. no. 58112/00, par. 44.

<sup>34</sup> Zie ook de opmerkingen over het motief van de wetgever in het licht van de Zielinski zaak in M. de Werd, *Beïnvloeding van Rechtspraak door de Wetgever*, *NJCM-Bulletin* 2001, nr. 3, p. 348-353.

<sup>35</sup> Zielinski, par. 59.

6, par. 1 EVRM. De door het Hof geformuleerde regels lijken te wijzen op het gebruik van twee tests die het Hof toepast op een concrete casus. Ik noem deze tests de procedurele test en de materiële test.

*De procedurele test: het motief van de wetgever*

In de eerste procedurele test beantwoordt het Hof de vraag of de wetgever door middel van impulsieve wetgeving inderdaad heeft beoogd om de rechterlijke procedures te beïnvloeden. Het Hof kijkt naar het ‘manifest object’ en daarmee dus naar de motieven van de wetgever, zoals die zich manifesteren c.q. naar buiten toe blijken. Daarbij bestudeert het Hof zorgvuldig de omstandigheden waarin de interfererende wet tot stand is gekomen. De procedurele criteria zoals ‘timing’, ‘manner’ en vaak ook ‘effect’<sup>36</sup> zijn dan beslissend. Wat betekent dat concreet?

Het Hof vraagt zich eerst af of de omstreden wet aangenomen werd, terwijl de procedures tegen de staat gaande waren. Wanneer dit het geval is, kijkt het Hof in welk stadium de procedures zich bevonden. Hebben de klagers reeds een uitvoerbare uitspraak ontvangen, dan lijkt de conclusie dat de wetgever de procedure wilde beïnvloeden meer gerechtvaardigd, dan wanneer de procedure zich pas in de beginfase bevond.<sup>37</sup> Ook houdt het Hof het voor verdacht, wanneer de wetgever haastig een wet aanneemt vlak voor de zitting in een concrete zaak of voor de uitspraak van de rechter, die naar alle waarschijnlijkheid zijn oude jurisprudentiële lijn zou voortzetten, wat het verlies van de zaak door de staat zou betekenen.<sup>38</sup>

Wat de manier waarop de omstreden wet of een bepaling tot stand is gekomen betreft, is de vraag beslissend of de wet in een zorgvuldig proces voorbereid of dat er sprake is van een impulsief wetsontwerp dat eigenlijk niet thuishoort in een omvangrijkere wet, waarin hij is opgenomen.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Zie bijv. ook *Scordino v. Italy*, EHRM 29 maart 2006, appl. no. 36813/97, *Smokovitis and Others v. Greece*, EHRM 11 april 2002, appl. no. 46356/99 en *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, EHRM 27 april 2004, *RJ&D ECHR* 2004-III, p. 255, waar het Hof concludeerde dat de wetgever niet de bedoeling had de beginselen van de rechtstaat te omzeilen.

<sup>37</sup> *Building Societies*, par. 111.

<sup>38</sup> *Papageorgiou* (voetnoot 17), par. 38.

<sup>39</sup> In de *Zielinski* zaak (par. 57) heeft Hof de omstandigheden van de totstandkoming van de wet expliciet genoemd ‘(...) section 85 was part of an Act on “public health and social welfare”.’ ‘(...) It was only in the course of the parliamentary debates and shortly after the de-

Met betrekking tot het effect van de interfererende wetgeving, vereist het Hof, dat de rechterlijke procedures werden beïnvloed ‘in a decisive way’.<sup>40</sup> Het moet duidelijk zijn, dat door de toepassing van de wet, het zinloos is geworden voor de burgers om door te gaan met de procedure. Met andere woorden, de wet moet geen ruimte overlaten aan de rechter om tot een andere uitkomst te komen dan de uitkomst die tot voordeel van de staat strekt.<sup>41</sup>

*De materiële test: het dwingend algemeen belang*

Niet al het ingrijpen in rechterlijke procedures door wetgeving is strijdig met het recht op fair trial. In de Building Societies zaak heeft het Hof een rechtvaardigingsgrond voor de ingrijpende Britse wetgeving gevonden en in de Zielinki zaak formuleerde het Hof een algemene regel die later in alle zaken waarin de wetgever de uitkomst van lopende procedures probeert te beïnvloeden, wordt toegepast: indien de ingrijpende wetgeving het dwingend algemeen belang dient, is artikel 6, par. 1 EVRM niet geschonden.

De volgende vraag is dan natuurlijk: wat moet verstaan worden onder de formule ‘dwingend algemeen belang’? Het lijkt erop dat het Hof, in plaats van objectieve criteria te formuleren voor het bepalen wat het dwingend

---

livery of (...) the Besançon Court of Appeal’s judgment that an amendment on the *IDP* was tabled.’ Zie ook bijv. Papageorgiou (voetnoot 17), par. 38: ‘(...) section 26 was contained in a statute whose title bore no relation to that provision.’

<sup>40</sup> Zie bijv. Building Societies, par. 107: ‘[T]he Court must examine whether the action taken by the legislature on both occasions to deprive the applicant societies of their chances of winning litigation against the respondent State,’ Anagnostopoulos and Others v. Greece, EHRM 7 november 2000, *RJ&D ECHR* 2000-XII, par. 20: ‘[T]he State had infringed the applicant’s rights under Article 6 by intervening in a manner which was decisive to ensure that the – imminent – outcome of proceedings to which it was a party was favourable to it,’ Smokovitis (voetnoot 36), par. 26: ‘Therefore, the adoption of Law no. 2233/1994 while the proceedings were pending in reality determined the substance of the dispute. The application of it by the Court of Appeal (...) made it pointless to carry on with the litigation,’ en Papageorgiou (voetnoot 17), par. 38: ‘In the circumstances of the present case, the enactment of section 26 at such a crucial point in the proceedings resolved the substantive issues for practical purposes and made carrying on with the litigation pointless.’

<sup>41</sup> Dit geldt trouwens zelfs als de rechters de zaak tegen de staat wegens andere gronden dan de interfererende wet hebben afgewezen en slechts subsidiair naar de nieuwe wet hebben verwezen. Zie Anagnostopoulos (voetnoot 40), par. 21. Zie ook P. Popelier, Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2001, nr. 1, p. 28.

algemeen belang is, zoals het deed bij de motieventest, eenvoudigweg twee lijsten creëert. Op de eerste lijst staan belangen die wetgevend ingrijpen in lopende procedures kunnen rechtvaardigen, terwijl de tweede lijst belangen bevat waarvoor dat niet geldt. De lijsten bevatten echter geen limitatieve opsomming.

Tot de lijst van rechtvaardigende belangen behoort in ieder geval ten eerste het repareren van technische fouten in de voorgaande wetgeving, om op deze wijze de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever tot zijn recht te laten komen en te voorkomen dat burgers onbedoeld van deze fouten profiteren.<sup>42</sup> Ten tweede kan het garanderen van vrede en rechtszekerheid in het land gezien worden als het dwingend algemeen belang.<sup>43</sup>

Belangen die wetgevend ingrijpen in lopende rechterlijke procedures niet kunnen rechtvaardigen zijn in ieder geval het implementeren van een politiek programma, waar het gaat om budgettaire overwegingen<sup>44</sup> alsook het financiële risico van de overheid en het uniformeren van de van elkaar afwijkende rechterlijke beslissingen.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Zie ook Ogis Institut Stanislas, Ogec St. Pie X et Blanche de Castille et Autres c. France, EHRM 27 mei 2004, appl. nos. 42219/98 en 54563/00, par. 71.

<sup>43</sup> Forrer-Niedenthal c. Allemagne, EHRM 20 februari 2003, appl. no. 47316/99, par. 64. Zie ook P. Popelier, 'Behoorlijke Wetgeving in de Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *Tijdschrift voor Wetgeving* 2004, nr. 6, p. 131. In de sfeer van ruimtelijke ordening neemt het Hof ook snel het bestaan van het algemeen belang aan, zoals in de zaak van Gorraiz Lizarraga (voetnoot 36). Daar ging het weliswaar niet om het ingrijpen in lopende procedures, maar om wetgeving die de uitvoering van de rechterlijke uitspraak die het onderbreken van de werken aan een dam gebood, frustreerde. Het Hof oordeelde dat de aard van rechten in de sfeer van ruimtelijke ordening verschilt van de burgerrechten, zoals bijv. in de Zielinski zaak. Het Hof oordeelde dat de stedelijke en regionale planning zijn 'spheres (*par excellence*) in which the State intervenes, particularly through control of property in the general and public interest. In such circumstances, where the community's general interest is pre-eminent, the Court takes the view that the State's margin of appreciation is greater than when exclusively civil rights are at stake', par. 70 met verwijzingen naar James and Others v. the United Kingdom, EHRM 21 februari 1986, ECHR, Series A, no. 98, par. 46; Mellacher and Others v. Austria, EHRM 19 december 1989, ECHR, Series A, no. 169, par. 55; en Chapman v. the United Kingdom, EHRM 18 januari 2001, RJ&D ECHR 2001-I, p. 74, par. 104. In de sfeer van ruimtelijke ordening heeft de wetgever dus bij voorbaat meer vrijheid.

<sup>44</sup> Scordino (voetnoot 36), par. 132.

<sup>45</sup> Zielinski, par. 59.



*De relatie tussen twee tests*

Het is helaas niet duidelijk hoe het Hof de twee tests tegenover elkaar positioneert. Soms past het Hof beide tests toe om vervolgens te concluderen dat volgens de eerste procedurele test de wetgever inderdaad de intentie had om de uitkomst van lopende procedures te beïnvloeden, en dat er niet voldaan werd aan de tweede materiële test, want de omstreden wetgeving diende geen dwingend algemeen belang dat het ingrijpen kon rechtvaardigen.<sup>46</sup> Een andere keer vraagt het Hof niet eens of de wetgever het dwingend algemeen belang had bij de uitvaardiging van de wet, wanneer duidelijk is gebleken dat de wetgever de intentie had de zaken te beïnvloeden en dus voldaan werd aan de procedurele test.<sup>47</sup> Aan de andere kant, wanneer het Hof de aanwezigheid van het dwingend algemeen belang aangenomen heeft, vraagt het niet meer of voldaan werd aan de eerste procedurele test en of de wetgever inderdaad, gezien de ‘timing’, ‘manner’ en ‘effect’, de intentie had de uitkomst in lopende procedures te beïnvloeden.<sup>48</sup> Wanneer men doorredeneert dan kan het betekenen dat het Hof de volgende vraag stelt: Was het motief van de wetgever gericht op het dienen van het dwingend algemeen belang (dit belang moet ook uiteraard daadwerkelijk aanwezig zijn), waardoor (als neveneffect) de lopende procedures werden beïnvloed, of was het primaire motief om de uitkomsten van de lopende zaken te beïnvloeden? In het eerste geval hoeft dus niet gekeken te worden naar de procedurele test, en in de tweede situatie is de toetsing aan de materiële test overbodig: de intentie waarmee de gelegenheidswet werd aangenomen was immers gericht op het beïnvloeden van de procedures en niet op het dienen van het algemeen belang.

Het feit dat de toetsing van gelegenheidswetten die de uitkomst van rechterlijke procedures proberen te beïnvloeden duidelijk verschilt van de traditionele toetsing in het kader van artikel 6, par. 1 EVRM verdient ook aandacht. Normaliter stelt het Hof dan twee vragen: heeft de staat (dus ook de wetgever) een legitiem doel gehad en is er sprake van evenredigheid tussen de gekozen middelen en het doel dat de wetgever daarmee trachtte te berei-

---

<sup>46</sup> Zielinki en Scordino (voetnoot 36).

<sup>47</sup> Zie bijv. Anagnostopoulos (voetnoot 40) en Smokovitis (voetnoot 36).

<sup>48</sup> Zie bijv. Forrer-Niedenthal (voetnoot 43), par. 64. Zie ook opmerkingen van P. Popelier, ‘Behoorlijke Wetgeving in de Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens’, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2004, nr. 6, p. 131.

ken.<sup>49</sup> Het Hof heeft alleen in de *Building Societies* zaak aan deze test gerefereerd, maar in de concrete toetsing is daar niet veel van te zien. Het lijkt erop dat het Hof veel strenger is in de beoordeling van wettelijk ingrijpen in lopende procedures dan in andere ‘artikel 6, par. 1 EVRM zaken,’ waarin meer ruimte is voor de afweging van de proportionaliteit.

### 3.2 Algemene versus concrete wet

In de Nederlandse discussie wordt gelegenheidswetgeving gezien als wetgeving die impulsief tot stand komt om een concrete zaak te regelen. Daarbij zou de wetgever geen afweging op basis van algemene gezichtspunten hebben gemaakt.<sup>50</sup> Het is daarom interessant om te kijken of het EHRM in zijn beoordeling van impulsieve wetten die de uitkomst van lopende zaken trachten te beïnvloeden consequenties verbindt aan het motief van de wetgever om één concrete zaak óf een aantal zaken van hetzelfde type te treffen.

Volgens het EHRM kan sprake zijn van schending van artikel 6, par. 1 EVRM, zonder dat de wetgever heeft beoogd één concrete zaak te regelen. Het motief van de wetgever om een aantal zaken van hetzelfde type te beïnvloeden is al toereikend om schending van artikel 6, par. 1 EVRM te concluderen:

‘Although the Government submitted that the legislative provision was not aimed specifically at the present dispute, or any other dispute in particular, the Court considers that as it was immediately applicable, it had the effect of frustrating proceedings then in progress of the type brought by the applicants. The manifest object, and the effect, of the impugned provision was in any event to modify the applicable rules relating to compensation, including in the case of judicial proceedings then in progress to which the State was a party.’<sup>51</sup>

De concrete focus van de omstreden wetgeving wordt echter soms door het

---

<sup>49</sup> P. van Dijk (e.a.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia 2006, p. 573.

<sup>50</sup> R.A.J. van Gestel, Incident- of gelegenheidswetgeving: balanceren op het smalle koord van de Trias Politica, *Tijdschrift voor Privaatrecht* 2004, nr. 4, p. 1678.

<sup>51</sup> Scordino (voetnoot 36), par. 132. Zie ook *Adamogiannis v. Greece*, EHRM 14 Maart 2002, appl. no. 47734/9, en *Anagnostopoulos* (voetnoot 40), par. 21.

Hof als zwaarwegend gezien, zoals bij voorbeeld in de zaak van Stran Greek Refineries. In het feit dat de omstandigheden waarin de wet werd aangenomen zo gebonden waren aan deze concrete zaak vond het Hof het wetgevend motief om de lopende procedure te beïnvloeden. Aan de andere kant gebruikt het Hof soms het algemene karakter van de wet ter ondersteuning van de conclusie dat de wet in het algemeen belang werd aangenomen.<sup>52</sup> Een geheel sluitende redenering is dit niet, want situaties waarin een algemene wet geen algemeen belang dient en die waarin een concrete wet dat wel doet zijn denkbaar.<sup>53</sup>

#### 4 Conclusies

Het bovenstaande laat zien welke grenzen het Hof aan de nationale wetgever stelt wanneer deze door middel van impulsieve wetgeving de uitkomst van lopende rechterlijke procedures probeert te beïnvloeden. Het Hof hanteert de procedurele test en de materiële test. In de procedurele test, in lijn met de pragmatische houding van het Hof in het algemeen, wordt gekeken of, gezien de omstandigheden waarin de wet werd aangenomen, er sprake is van een impulsieve wet die enkel aangenomen werd om de uitkomst van lopende rechterlijke procedures waarin de staat één van de partijen was te beïnvloeden. Wanneer het motief van de wetgever niet gericht is op het beïnvloeden van de procedures, maar om het dwingend algemeen belang te dienen, dan is het recht op een fair trial van artikel 6, par. 1 EVRM niet geschonden, aldus de materiële test.

Impulsieve wetten die aangenomen worden om de uitkomst in één concrete zaak te beïnvloeden (dit zijn gelegenheidswetten volgens de Nederlandse discussie) worden door het EHRM met meer argwaan behandeld dan impulsieve wetten die niet enkel één geval voor ogen hebben. Het feit dat een wet *de facto* voor één specifiek geval werd aangenomen, zoals in de Stran

---

<sup>52</sup> Forrer-Niedenthal (voetnoot 43), par. 64.

<sup>53</sup> Men zou hier kunnen denken aan Deltawet Grote Rivieren die in 1995 door het Nederlandse parlement werd aangenomen (*Stb.* 1995, 210). De wet werd aangenomen voor een concreet geval, om de versterking van de dijken na de overstromingen in het gebied van de grote rivieren in snel tempo mogelijk te maken. Deze ad hoc wet creëerde een uitzonderlijk regime voor deze situatie en zette alle andere algemene regels, die normaal voor zulke werkzaamheden gelden, buiten spel. De wet kon worden gerechtvaardigd door het bestaan van een noodsituatie.

Greek Refineries zaak, zal, volgens het EHRM, eerder de conclusie rechtvaardigen dat het recht op een fair trial werd geschonden. Daarmee zijn echter niet alle vragen over gelegenheidswetgeving beantwoord.

Om te beginnen is het nodig om precies te bepalen wat onder gelegenheidswetgeving moet worden verstaan. Volgens de voorlopige definitie die in de inleiding wordt gehanteerd wordt gesproken van een impulsieve wet die aangenomen wordt voor één concreet geval. Maar wat is nu eigenlijk ‘één concreet geval’? Zoals de Nederlandse voorbeelden van de Vergunningwet Westerschelde, de BNN wet en de Regeling voor Volkert van der G. laten zien, kunnen deze ‘gevallen’ ook sterk van elkaar verschillen. De Vergunningwet Westerschelde, waarmee de wetgever een uitzonderlijk regime voor één project heeft gecreëerd, verschilt toch in aanzienlijke mate van de Regeling voor Volkert van der G. waarmee niet het project, maar een individu het doel vormde. Bovendien lijkt nuancering naar de aard van dergelijke impulsieve regels noodzakelijk: zijn ze belastend voor de adressaat, zoals in het geval van Volkert van der G., of zijn ze begunstigend, zoals het geval in de BNN wet? De nuancerings van het begrip kunnen invloed hebben op de manier waarop deze wetten moeten worden behandeld. Niet alle gelegenheidswetten zijn direct in strijd met de rechtsstatelijke beginselen zoals de kritiek op de Vergunningwet Westerschelde suggereerde. De jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van wetgeving die in lopende procedures ingrijpt maakt dit duidelijk: soms zal het dwingend algemeen belang als een rechtvaardigingsgrond kunnen fungeren. Maar wanneer kan gesproken worden van dwingend algemeen belang? Hier lijkt een rol voor de wetgever te zijn weggelegd. De wetgever zou beter moeten motiveren wat de redenen zijn om regels voor één concreet geval te stellen en waarom deze redenen als zwaarwegend moeten worden gezien. Onderzocht zou moeten worden op welke manier een dergelijke motiveringsplicht voor de wetgever zou kunnen worden ingericht. Zou het aspect van de motivering een prominente rol moeten spelen bij de beoordeling van de wetsontwerpen door de Raad van State? Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden lijkt het zinvol om buiten de grenzen van Nederland te kijken. Niet alleen de jurisprudentie van het EHRM is in dit opzicht interessant, maar ook de ervaringen die andere landen tot nu toe hebben opgedaan met het verschijnsel gelegenheidswetgeving. Het is bekend, dat bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Duitsland

een grondwettelijk verbod van ad hoc wetten kennen. In Amerika gaat het om de Bill of Attainder Clause (Art. I (9) en (10)) die bestraffende wetten voor één persoon of een eenvoudig te definiëren groep van personen verbiedt, terwijl in Duitsland ‘Einzelfallgesetze’ die de grondrechten beperken in strijd zijn met de Grondwet (Art. 19 (I)). Men zou ook de vraag kunnen stellen welke betekenis moet worden toegekend aan deze bepalingen, gezien het feit dat bij voorbeeld in Duitsland het federale constitutionele hof nog nooit heeft geoordeeld dat een wet in strijd was met het verbod op ‘Einzelfallgesetze’? Het onderwerp van gelegenheidswetgeving biedt in ieder geval voldoende stof voor toekomstig onderzoek, waarvan de resultaten houvast kunnen bieden voor zowel de Nederlandse wetgever als voor de Raad van State.